

№14. Ст. 169. 14. Трудовое право. Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. М., 2003. 15. Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России: Учебное пособие. М., 1996. 16. Советское трудовое право / Под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. М., 1982. 17. Трудовое право и повышение эффективности общественного производства / Под ред. С.А. Иванова. М., 1972. 18. Прокопенко В.І. Трудове право: Курс лекцій. К., 1996. 19. Советское трудовое право. Учебник / Под ред. В.С. Андреева, В.Н. Толкуновой. М., 1987.

Надійшла до редколегії 25.10.04

С.В. Городянко

НАПРЯМКИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ОСОБОВОГО СКЛАДУ

Діяльність із забезпечення безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ має комплексний характер і передбачає вирішення у єдності економічних, правових, соціальних, психологічних та інших питань. Управлінські структури виконують при цьому організаційну, координаційну та мобілізуючу функції. Загальна спрямованість діяльності із забезпечення безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ та її значущість зумовлюють її особливе місце у загальній системі управління персоналом: з одного боку, як її окрема складова, а, з іншого, як одна із характеристик кожного компоненту цієї системи. При цьому безпека розглядається як стан, коли ризик шкоди персоналу або втрати (збитків) обмежений допустимим рівнем. Підкреслюється, що безпека персоналу є одним із аспектів якості. Ґрунтуючись на цих положеннях, сутність діяльності із забезпечення безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ (в її управлінському аспекті) визначається як здійснення системи заходів, спрямованих на зниження рівня професійного ризику до реально можливого рівня [1, с.308]. Усі ці заходи будуть дієвими, якщо матимуть правову форму, тобто будуть визначеними в законах та підзаконних нормативно-правових актах. «Розробка та реалізація заходів забезпечення безпеки особового складу Міністерством внутрішніх справ здійснюється постійно. Правове регулювання безпеки особового складу розроблено досить широко і дозволяє забезпечити надійний правовий захист життя, здоров'я, майнових і особистих інтересів працівника органів внутрішніх справ та його близьких, якщо цими нормами законодавства керуватись юридично грамотно і вміло. Забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ неможливе без законодавчої правової бази, нормативних актів, реалізації організаційно-профілактичних заходів та засобів, програм, планів, наказів та інших управлінських рішень» [2, с.242].

Складність соціально-правового статусу працівників органів внутрішніх справ, невпинне загострення криміногенної обстановки в державі, оновлення й удосконалення заходів, способів та прийомів забезпечення безпеки професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ обумовлює необхідність постійного перегляду і розвитку змісту нормативних приписів, покликаних забезпечити впорядкування відносин в досліджуваній

сфері. О.В.Лавріненко відзначає, що служба в органах внутрішніх справ є одним із багатограних і надзвичайно відповідальних видів професійної діяльності. Тому і сам правовий статус працівника органа внутрішніх справ заслуговує на увагу, оскільки має складний характер: службовець є представником озброєного органу державної виконавчої влади, посадовою особою і в той же час є особою найманої праці – суб'єктом трудових відносин, які виникають при проходженні відповідної державної служби [3, с.1].

Г.Г.Волошін та С.Д.Порошук прямо вказують, що недосконалість законодавства, в якому закріплюються гарантії юридичного захисту персоналу міліції, досить неефективна практика його застосування юрисдикційними органами ще більше посилює гостроту проблем правового захисту співробітників міліції. Свавілля, яке чиниться адміністрацією органів внутрішніх справ, керівниками виконавчих структур по відношенню до співробітників міліції – ще один із факторів ослаблення їх правової захищеності [4, с.113-114]. Сьогодні, підкреслюють О.Шило та В.Маринів, особливої ваги набувають питання не лише визнання державного права на життя, свободу, особисту недоторканість, повагу честі та гідності, як природних прав людини, іманентних кожній особистості, але й закріпленню їх в нормативно-правових актах, визначення правового механізму впровадження останніх в тканину соціальної реальності [5, с.157].

Важливим заходом удосконалення нормативно-правового забезпечення безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ є його систематизація. І.В.Пахар резонно зауважує, що аналіз нормативно-правових актів, що впливають на умови безпеки праці та служби працівників органів внутрішніх справ, показує, що має місце певна роздробленість нормативної бази, необхідність працівників щодо нормативних нововведень, видання взаємовиключних документів. У період реформування системи органів внутрішніх справ актуальним постає питання систематизації нормативної бази, приведення її у відповідність сучасним умовам, визначення статусу органу внутрішніх справ. Викликає стурбованість той факт, що на практиці ці нормативні документи працюють не в повному обсязі. В існуванні такого стану справ є декілька причин (зацікавленість керівників; необізнаність працівників у своїх правах та гарантіях; відсутність механізму захисту соціальних інтересів працівників органів внутрішніх справ тощо) [6, с.492]. Це тим більш уявляється необхідним у зв'язку з тим, що нормативно-правове забезпечення безпеки професійної діяльності особового складу складається не лише з загальних нормативних актів, але й спеціальних, серед яких особливе місце займають відомчі нормативні акти: накази, статуту, настанови, інструкції. Питома вага відомчих нормативних актів у загальному обсязі нормативно-правового забезпечення безпеки службово-трудої діяльності працівників органів внутрішніх справ є переважною, але не зовсім відповідає цивілізованим стандартам правового регулювання суспільних відносин.

Для полегшення в користуванні та ефективного застосування правових приписів, масив нормативно-правових актів, покликаний регулювати службово-трудої відносини в сфері забезпечення безпеки життєдіяльності

осіб рядового та начальницького складу, має бути певним чином структурованим і впорядкованим. Це завдання може бути вирішеним лише за допомогою систематизації нормативно-правових актів. Систематизація нормативно-правового матеріалу має за мету «стабілізацію правопорядку, приведення нормативно-правового регулювання в інструмент, забезпечуючий функціонування суспільного життя, найбільш ефективне управління державними справами в інтересах особистості. Систематизація нормативно-правових актів (законодавства) – це діяльність, спрямована на упорядкування і удосконалення правових норм. В результаті систематизації ліквідуються протиріччя між правовими нормами, відміняються або змінюються застарілі норми і створюються нові, більш досконалі, які відповідають потребам суспільного розвитку. Вони групуються за певними системними ознаками, зводяться у кодекси, зібрання законодавства та інші систематизовані акти» [7, с.246–247].

Систематизація нормативно-правового забезпечення безпеки професійної діяльності особового складу потрібна, по-перше, для його подальшого розвитку. Аналіз і обробка діючих нормативно-правових актів, групування правових приписів за певною схемою, створення внутрішньої єдиної системи актів є необхідною умовою ефективності загальної та відомчої правотворчості, сприяє ліквідації прогалин і протиріч у досліджуваному різновиді нормативно-правового забезпечення. По-друге, вона забезпечує зручність при реалізації нормативних приписів, можливість оперативно знаходити і правильно тлумачити потрібні для конкретної ситуації норм. Нарешті, систематизація є необхідною передумовою цілеспрямованого та ефективного правового виховання працівників органів внутрішніх справ, загальнотеоретичних та прикладних наукових досліджень, навчання курсантів і слухачів у відомчих закладах освіти. У різні періоди діяльності органів, служб та підрозділів внутрішніх справ потреба в систематизації їх нормативно-правового забезпечення є різною. Коли накопичується протягом багатьох років великий обсяг нормативно-правового матеріалу, коли діє значна кількість нормативних актів, прийнятих у різний час і до того ж перекриваючих один одне, діючих в обмеженому обсязі або просто застарілих, фактично втративших силу, систематизація відповідних результатів загальної та відомчої правотворчості особлива необхідна. Сьогодні в Україні темпи створення нормативно-правових актів, покликаних регулювати відносини в сфері забезпечення безпеки життєдіяльності осіб рядового і начальницького складу, високі як ніколи. І якщо зараз не зайнятись науковою розробкою проблем систематизації цих нормативних актів, у майбутньому виникнуть труднощі в її якісному проведенні, а відтак, у знаходженні та використанні потрібних норм права, хаос і плутанина в правоохоронній сфері організованого суспільства. Загальноновизнано, що відомчі нормативні акти грають службову (допоміжну) роль в правовому регулюванні суспільних відносин, виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції по відношенню до законів та інших нормативних актів [8, с.11]. Дане положення, однак, ні в якому разі не зменшує значущості результату даного виду нормовстановлюючої діяльності, яка дає можливість більш оперативного пра-

вового впливу на суспільні відносини, скасування прогалин в сфері компетенції державного органу та інші переваги в правовому регулюванні. У той же час, недоліки відомчої нормотворчості та його результатів – нормативно-правових актів, зокрема, відсутність науково обґрунтованої систематизаційної діяльності, негативно впливають на ефективність реалізації останніх. Наведені риси у повній мірі стосуються і нормативно-правових актів, що видаються таким специфічним суб'єктом відомчої нормотворчості, як органи внутрішніх справ.

Поняття систематизації охоплює всі види робіт по системній обробці законодавства. Звичайно в поняття систематизації включають чотири самостійних форми правової діяльності: 1) підготовка та видання різного роду зводів та збірників нормативних актів – інкорпорація законодавства; 2) підготовка та прийняття нових актів (типу кодексів), в яких розмішуються як норми, що виправдали себе у попередніх актах, так і нові нормативні приписи – кодифікація законодавства; 3) підготовка та прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізнених актів, виданих з одного питання – консолідація законодавства; 4) збирання державними органами, підприємства, фірмами та іншими установами і закладами чинних нормативно-правових актів, їх обробка та розташування за певною системою, зберігання, а також видача довідок для зацікавлених осіб – довідково-інформаційна робота (облік нормативних актів).

Інкорпорація становить собою об'єднання в збірники чи збирання діючих нормативно-правових актів у певному порядку без зміни змісту. В результаті інкорпорації здійснюється зовнішня обробка чинного законодавства. Це означає, що, по-перше, за зовнішньої обробки нормативно-правові акти розміщуються в певному порядку: алфавітному, хронологічному, предметному, тобто досягається їх зовнішня упорядкованість; по-друге, зміст нормативно-правових актів, що входять до корпоративних збірників чи збірань законодавства, по суті не змінюється. В них не включаються лише ті норми, які відмінені в законодавчому порядку чи визнані такими, що втратили силу [9, с.352–354]. Інкорпорацію проводить систематизуючий орган, наприклад, Міністерство юстиції України, що не має повноважень відмінити, змінювати чи встановлювати правові норми. Він може лише відобразити в збірнику зміни і доповнення, які вже зробив правотворчий орган. Інкорпорація буває офіційною і неофіційною. Офіційна інкорпорація – це впорядкування правових норм шляхом видання компетентними органами збірників діючих нормативно-правових актів. Збірники законодавства, що видаються цими органами, мають офіційний характер. Хоча вони не є джерелами права, проте на них можна посилалися в процесі правотворчості і застосування права. За своєю юридичною природою акт офіційної корпорації є формою опублікування чинних нормативно-правових актів в обробленому і впорядкованому вигляді [10, с.198–199]. Відмінність офіційної інкорпорації від кодифікації полягає у рівні систематизації правових норм. Якщо кодифікація спрямовується на суттєвий розвиток системи права, зміну змісту правового регулювання, то інкорпорація таких функцій не виконує. Не змінюючи змісту правового регулювання, вона покликана при-

вести у строгу систему ті нормативно-правові акти, які уже створені в процесі кодифікації правотворчими органами. У теорії права розрізняють два види офіційної інкорпорації: хронологічну і предметну (систематичну) [11, с.531]. Хронологічна інкорпорація – це така форма систематизації, при якій впорядкування нормативно-правових актів проводиться за часом їх опублікування чи вступу в законну силу. В хронологічному порядку видаються акти законодавчої і виконавчої влади в спеціальних офіційних виданнях. За хронологічної інкорпорації кожний нормативний акт має порядковий номер, вказується його найменування, рік, місяць, і день видання, а також номер статей. Це значно полегшує пошук потрібного нормативно-правового акта, можливість оперативного надходження і застосування правих норм, що в ньому містяться.

Систематична інкорпорація становить собою упорядкування нормативно-правових актів за предметним показником, тобто за галузями права, інститутами, сферами державної діяльності.

Як висновок: інкорпорації нормативно-правових актів, покликаних забезпечити регулювання відносин в сфері безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ, притаманне вирішення тактичних завдань систематизації даного нормативного матеріалу, а кодифікації – стратегічних. Інкорпорація відіграє допоміжну роль щодо кодифікації нормативно-правових актів. Результатом інкорпорації є зовнішнє опрацювання чинного законодавства, а кодифікації – внутрішнє [12, с.690]. Завдання інкорпорації нормативно-правового масиву з питань забезпечення безпеки професійної діяльності сьогодні полягає у підготовці Міністерством внутрішніх справ України відповідних збірників нормативних актів. Зовнішня обробка розглядуваного нормативно-правового матеріалу мусить відбуватися, на наш погляд, у двох варіантах: у хронологічному та предметному. Постійне видання таких збірників (хоча один раз на рік), вирішить багато актуальних завдань: а) забезпечить правову освіченість працівників органів, служб та підрозділів; б) поліпшить проведення в життя нормативних приписів; в) зменшить випадки видання наказів, інструкцій та інших документів правового характеру, які суперечать діючому законодавству; г) виключить можливість прийняття дублюючих один одного актів; д) дозволить своєчасно виявляти відмінені акти або акти, які фактично втратили силу, вносити в чинні акти доповнення і зміни; е) створить об'єктивні передумови для правильного застосування правових норм, подальшого зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ.

Проведення поточної інкорпорації нормативно-правових актів в сфері забезпечення, захисту й охорони життя, здоров'я, честі, гідності та недоторканості осіб рядового і начальницького складу дозволить розпочати кодифікаційну роботу на базі певним чином уже підготовленого масиву правових актів, що сприятиме відповідним науковим напрацюванням та технічному виконанню. В науці під кодифікацією розуміють діяльність правотворчих органів держави щодо створення нового систематизованого нормативно-правового акта, яка здійснюється шляхом глибокої і всебічної переробки чинного законодавства і внесення до нього суттєвих змін [14, с.332].

У процесі кодифікації в проект створюваного акта запроваджуються діючі норми, що не втратили свого значення, а також нові норми, які вносять якісні зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин. Серед ознак кодифікації, як правило, виділяють такі: кодифікаційною діяльністю займаються тільки компетентні правотворчі органи на підставі конституційних або інших законних повноважень; у результаті кодифікації створюється новий нормативно-правовий акт, що включає норми, які суттєво відрізняються від раніше діючих; кодифікаційний акт є по суті зведеним актом, оскільки в ньому об'єднуються норми, що раніше містилися в різних актах, проте регулювали одну і ту ж саму сферу суспільних відносин; кодифікаційний акт є основним серед актів, які діють у певній галузі суспільного життя; нормативно-правові акти, що створюються в результаті кодифікації, розраховані на досить тривалий час регулювання суспільних відносин. Вони враховують можливі зміни в житті і здатні регулювати суспільні відносини, що виникатимуть у майбутньому [15, с.363–365]. Відтак, кодифікація – це найбільш складна і досконала форма систематизації законодавства, що має правотворчий характер. За її допомогою створюється єдиний юридично і логічно цілісний, внутрішньо узгоджений нормативно-правовий акт. Серед кодифікаційних актів виділяються три основні види: 1) основи законодавства – нормативно-правові акти, що встановлюють найважливіші положення (основні начала) певної галузі права чи сфери державного управління; 2) кодекс – найпоширеніший вид кодифікаційних актів, які діють в основних сферах суспільного життя, що потребують правової упорядкованості (Кримінальний кодекс, Цивільний кодекс, Кодекс законів про працю України); 3) статут, положення – кодифікаційні акти спеціальної дії, які видаються не тільки законодавчими але й іншими правотворчими органами (наприклад, урядом). Кодифікація становить процес правотворчості, переробки всього законодавчого матеріалу і створення нових норм. Це найпринциповіше положення, яке характеризує кодифікаційний процес. Кодифікація – важливий показник зрілості національної правової системи.

Під час підготовки до проведення кодифікації нормативно-правового забезпечення безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ слід враховувати, що цей інститут має міжгалузевий характер і регулюється нормами різних галузей національного права: адміністративного, трудового, фінансового, конституційного, цивільного, кримінального. При цьому найбільш значний вплив на безпеку службово-трудова діяльність особового складу має саме право адміністративне. Не випадково зараз цей інститут багатьма дослідниками вважається інститутом адміністративного права. Тому й майбутній кодифікований акт у цій сфері матиме характер спеціального. Він буде одним з кодифікованих актів, які регулюють відносини побудови та функціонування органів внутрішніх справ, діяльності їх персоналу.

Виходячи з означеного, пропонуємо здійснити кодифікацію нормативно-правового матеріалу в сфері забезпечення безпеки праці та служби осіб рядового і начальницького складу. Результатом такої кодифікаційної роботи мусить бути Положення про забезпечення безпеки життєдіяльності

працівників органів внутрішніх справ. Цей нормативно-правовий акт повинен в вирішувати усі важливі питання захисту й охорони права працівників органів внутрішніх справ на життя, здоров'я, честь, гідність та недоторканість. Структура даного нормативного акту обов'язково повинна містити наступні розділи: преамбула; терміни; загальні положення; право працівників органів внутрішніх справ на безпеку професійної діяльності; суб'єкти та об'єкти забезпечення безпеки життєдіяльності особового складу; механізм забезпечення безпеки служби і праці працівників; особливості забезпечення безпеки життєдіяльності осіб рядового та начальницького складу; відповідальність за порушення безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ; заключні положення.

Список літератури: 1. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: Дис...д-ра юрид.наук. Х., 2002. 2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 3. Лавриненко О.В. Правове регулювання прийняття на службу до органів внутрішніх справ України: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Х., 1998. 4. Волошин Г.Г., Порошук С.Д. Вдосконалення законодавства про соціально-правовий захист працівників міліції – нагальна потреба часу // Вісник Університету внутрішніх справ. 1999. Вип.8. 5. Шило О., Маринів В. Державний захист суддів, працівників суду, правоохоронних органів та осіб які беруть участь у кримінальному судочинстві, як гарантія здійснення правосуддя у кримінальних справах // Вісник Академії правових наук України. 2000. №2(21). 6. Пахар І.В. Умови праці в органах внутрішніх справ як соціальна категорія // Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2002. Вип.18. 7. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под. Ред. В.Г.Стренозова. М., 2000. 8. Киричук И.Б. Организация деятельности органов внутренних дел как предмет правового регулирования: (Вопросы теории) : Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1991. 9. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С.Нерсисянца. М., 1999. 10. Теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. М., 2001. 11. Поляков А.В. Общая теория права. Курс лекций. СПб., 2001. 12. Юридична енциклопедія: в 6т. / Редкол.: Ю.Шемученко та ін. К., 1999. Т.2. 13. Загальна теорія держави і права / За ред. М.В.Цвіка, В.Д.Ткаченка, О.В.Петришина. Х., 2002. 14. Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.К. Бабиева. М., 2002.

Надійшла до редакції 19.10.04

С.В. Єрохін

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ, ЩО ВИКОНЮЮТЬ ПОСЕРЕДНИЦЬКІ ФУНКЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ КОЛЕКТИВНИХ ТРУДОВИХ СПОРІВ (КОНФЛІКТІВ)

Процес розв'язання колективних трудових спорів (конфліктів), запобігання їм, організація примирних та арбітражних процедур передбачає існування спеціальних суб'єктів трудового права, покликаних виконувати посередницькі функції. Розділ другий Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [1] передбачає, що до таких суб'єктів належать: примирна комісія, незалежний посередник, трудовий арбітраж, Національна служба посередництва і примирення.

У теорії права по-різному розуміють сутність та характерні ознаки суб'єктів права. В.В. Колсейчиков вважає, що суб'єкти права – це учасники